

Правовые основы экспорта товаров двойного назначения из Европейского Союза

Аннотация. В статье рассматриваются основные аспекты правового регулирования в ЕС экспорта товаров двойного назначения, установленные Регламентом Совета (ЕС) № 428/2009 от 05.05.2009, основной задачей которого является создание общей для государств — членов ЕС системы эффективного контроля за экспортом продукции двойного назначения в целях обеспечения выполнения международных обязательств и обязанностей государств — членов ЕС, особенно в отношении режима нераспространения ядерного оружия. Автор приходит к выводу о том, что действующий Регламент об экспорте товаров двойного назначения является логичным дополнением и продолжением актов Союза, регламентирующих торговлю вооружениями с третьими странами, преследует те же цели, т.е. имплементирует международно-правовые обязательства государств-членов, принятые ими в рамках многосторонних режимов контроля и нераспространения, в право Союза. В рамках избранной модели регулирования ЕС не воспользовался возможностью полностью заменить национальное регулирование, Регламент об экспорте товаров двойного назначения определяет только общие рамки, оставляя на усмотрение государств-членов принятие конкретных мер, направленных на продвижение общесоюзного подхода. Именно государства-члены должны установить надлежащую систему контроля в отношении операций с продукцией двойного назначения, совершаемых их гражданами и юридическими лицами. С одной стороны, это позволяет органам власти государств, благодаря их близости к хозяйствующим субъектам, в большей степени учитывать особенности национального рынка. С другой стороны, такая система ведет к расхождениям в практиках применения по идее единых для всего Союза мер. Таким образом, даже получив правовые основания осуществлять самостоятельное и исключительное регулирование вопросов экспорта продукции двойного назначения, Союз столкнулся с неготовностью государств-членов принять такие ограничения и был вынужден остановиться на координации деятельности государств-членов, оставляя за ними значительную степень самостоятельности.

Ключевые слова: товары двойного назначения; экспорт; экспортный контроль; разрешение на экспорт; Европейский Союз; Регламент 428/2009; право Европейского Союза; Общая торговая политика; режим нераспространения; общественная безопасность.

Для цитирования: Слепак В. Ю. Правовые основы экспорта товаров двойного назначения из Европейского Союза // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 1. — С. 44–56. — DOI: 10.17803/1729-5920.2021.170.1.044-056.

© Слепак В. Ю., 2021

* *Слепак Виталий Юрьевич*, кандидат юридических наук, доцент кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
vitaliy.slepak@gmail.com

Legal Foundations for Exporting Dual-Use Goods from the European Union

Vitaliy Yu. Slepak, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Integration and European Law,
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
vitaliy.slepak@gmail.com

Abstract. The paper is devoted to the examination of the main aspects of the legal regulation of exporting dual-use goods in the EU under Council Regulation (EU) No. 428/2009 of 5 May 2009. The main objective of the instrument under consideration is to establish a system common for EU Member States to control effectively the export of dual-use goods in order to ensure compliance of EU member States with international obligations, especially with regard to the regime of non-proliferation of nuclear weapons. The author concludes that the current Regulation on export of dual-use goods is a logical extension and continuation of the EU instruments regulating arms trade with the third countries that pursues the same objectives, i.e. to implement the international legal obligations of the EU Member States assumed under multilateral control and non-proliferation regimes. Under the selected regulatory model, the EU failed to take the opportunity of replacing relevant national regulation; the Dual-Use Export Regulation defines a general framework, leaving it to Member States to take certain measures aimed at promoting an EU-wide approach. It is up to Member States to establish an appropriate control system for transactions, involving dual-use products, carried out by their nationals and legal entities. On the one hand, it allows the authorities of Member States, due to their proximity to economic entities, to take into account to a greater extent the characteristics of the national market. On the other hand, such a system leads to discrepancies in the practice of applying, in theory at least, uniform measures for the whole Union. Thus, even with the legal basis for independent and exclusive regulation of the export of dual-use products, the EU has faced with the unwillingness of Member States to adopt such restrictions and had to focus on coordinating the activities of Member States, leaving them with a considerable degree of independence and autonomy.

Keywords: dual-use goods; export; export control; European Union; Regulation 428/2009; European Union law; Common Trade Policy; non — proliferation regime; public security.

Cite as: Slepak VYu. Pravovye osnovy eksporta tovarov dvoynogo naznacheniya iz Evropeyskogo Soyuza [Legal Foundations for Exporting Dual-Use Goods from the European Union]. *Lex russica*. 2021;74(1):44-56. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.170.1.044-056 (In Russ., abstract in Eng.).

В настоящее время основным нормативным правовым актом Европейского Союза, регламентирующим вопросы экспорта товаров двойного назначения, является Регламент Совета (ЕС) № 428/2009 от 05.05.2009, устанавливающий режим Сообщества по контролю за экспортом, передачей, транзитом товаров двойного назначения и брокерской деятельностью¹ (далее — Регламент об экспорте товаров двойного назначения).

Принятие Регламента об экспорте товаров двойного назначения обусловлено необходимостью дополнить уже имеющееся регулирование экспорта оружия, поскольку все экспортные режимы, на имплементацию базовых требований которых направлено вторичное право ЕС в части экспорта оружия, устанавли-

вают также требования к обороту продукции двойного назначения. Таким образом, положения об экспортном контроле в отношении продукции двойного назначения являются важным механизмом в поддержании режимов нераспространения, и при наличии регулирования Союзом вопросов экспорта вооружений требуется создание союзного регулирования и в отношении экспорта товаров двойного назначения.

Регламент об экспорте товаров двойного назначения издан в рамках Общей торговой политики, относящейся к исключительной компетенции ЕС. Перенос регулирования экспорта продукции двойного назначения в сферу Общей торговой политики состоялся не сразу. Первоначально действовало два акта: Регламент Совета 3381/1994², принятый в рамках Общей

¹ Council Regulation (EC) No 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items // OJ L 134. 29.05.2009. P. 1.

² Council Regulation (EC) No 3381/94 of 19 December 1994 setting up a Community regime for the control of exports of dual-use goods // OJ L 367. 31.12.1994. P. 1.

торговой политики, и Решение Совета 94/942³, принятое в рамках Общей внешней политики и политики безопасности. Однако после ряда решений Суда ЕС, в которых тот прямо указал, что допустимо широкое понимание предмета Общей торговой политики, охватывающее не только непосредственно вопросы торговли, но и смежные сферы, и что в связи с этим экспорт товаров двойного назначения и технологий в силу своей природы должен полностью подпадать под действие Общей торговой политики⁴, изменилось и вторичное право. Пришедший на смену Регламенту 3381/1994 Регламент 1334/2000⁵, отменил оба указанных выше акта и стал единственным правовым актом, регламентирующим вопросы контроля за экспортом продукции двойного назначения. Регламент 428/2009 продолжил эту тенденцию.

Основной задачей Регламента об экспорте товаров двойного назначения является создание общей для государств — членов ЕС системы эффективного контроля за экспортом продукции двойного назначения в целях обеспечения выполнения международных обязательств и обязанностей государств — членов ЕС, особенно в отношении режима нераспространения ядерного оружия⁶.

С одной стороны, такая система дополняет и продолжает регулирование ЕС в части экспорта вооружений, устанавливая те же цели, что и Общая позиция об экспорте оружия⁷. С другой стороны, она является предпосылкой для установления свободного перемещения продукции

двойного назначения внутри ЕС⁸. Последнее связано с тем, что в отсутствие гармонизированного подхода на уровне Союза велик риск применения к экспорту продукции двойного назначения положений ст. 36 Договора о функционировании Европейского Союза (ДФЕС)⁹, поскольку у государств-членов не будет полных сведений о надежности и безопасности применимых в других государствах-членах процедур, разрешающих экспорт соответствующих товаров.

Под продукцией двойного назначения понимаются объекты, включая программное обеспечение и технологии, которые могут использоваться как в гражданских, так и в военных целях. Это понятие охватывает в том числе товары, которые могут использоваться как для целей, не связанных с взрывами, так и для оказания помощи в изготовлении ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств¹⁰. По своей природе они являются передовыми технологиями или высокотехнологичными товарами, отсутствующими в свободном доступе и реализуемыми ограниченным числом экспортеров¹¹.

К числу такой продукции для целей регулирования ЕС будет относиться не только продукция, происходящая из государств — членов ЕС, но и та, которая только проходит через территорию ЕС, то есть продукция, к которой не применяется никакой иной утвержденный таможенный режим или использование, кроме процедуры внешнего таможенного транзита,

³ 94/942/CFSP: Council Decision of 19 December 1994 on the joint action adopted by the Council of the basis of Article J.3 of the Treaty on European Union concerning the control of exports of dual-use goods // OJ L 367. 31.12.1994. P. 8.

⁴ См., например: Case C-83/94 Criminal proceedings against Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf and Otto Holzer [1995] ECLI:EU:C:1995:329, paras 11, 13 ; Case C-70/94 Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH v. Federal Republic of Germany [1995] ECLI:EU:C:1995:328, para 9.

⁵ Council Regulation (EC) No 1334/2000 of 22 June 2000 setting up a Community regime for the control of exports of dual-use items and technology // OJ L 159. 30.06.2000. P. 1.

⁶ П. 2 и 3 преамбулы Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

⁷ Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 December 2008 defining common rules governing control of exports of military technology and equipment // OJ L 335. 13.12.2008. P. 99.

⁸ П. 4 преамбулы Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

⁹ Как подчеркивает Суд ЕС, данная статья может применяться для защиты не только внутренней, но и внешней безопасности государства-члена (Case C-367/89 Criminal proceedings against Aimé Richardt and Les Accessoires Scientifiques SNC [1991] ECLI:EU:C:1991:376, para 22). Собственно, появление первого регламента, регулирующие экспорт продукции двойного назначения, и стало реакцией Союза на указанное решение.

¹⁰ Ст. 2(1) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

¹¹ Green Paper. The dual-use export control system of the European Union: ensuring security and competitiveness in a changing world. COM/2011/0393 final.

или которая только размещается в свободной зоне или на свободном складе и при этом не фиксируется в утвержденных учетных данных склада¹², а также продукция, находящаяся в третьих странах, но являющаяся объектом брокерских операций лиц, зарегистрированных в государствах — членах ЕС.

Таким образом, Регламент об экспорте товаров двойного назначения устанавливает правила экспортного контроля за товарами двойного назначения как в отношении сделок с ними, так и для брокерских услуг и транзита, т.е. фактически он направлен на включение в право ЕС подходов, установленных Резолюцией Совета Безопасности ООН № 1540 от 02.04.2004¹³, но только в рассматриваемой сфере.

Базовым требованием к экспорту товаров двойного назначения является необходимость получения разрешения на экспорт таких товаров¹⁴. Перечень продукции двойного назначения, на экспорт которой требуется разрешение, приведен в приложении I к Регламенту об экспорте товаров двойного назначения. При этом требования о получении экспортных разрешений распространяются также на экспорт товаров, не входящих в перечень, если такие товары содержат в качестве компонентов или составных частей продукцию из приложения I, при условии, что эти компоненты могут быть удалены и могут использоваться для иных целей¹⁵. Так же как и Общий военный список, приложение I охватывает не только материальные объекты, но и распространяется на случаи экспорта технологий.

По сути, перечень, приведенный в приложении I к Регламенту об экспорте товаров двойного назначения, обобщает списки подлежащей контролю продукции, согласованные государствами мира в рамках различных международных режимов экспортного контроля, дополняя их списком химических веществ, предусмотренных Конвенцией о запрещении химического оружия. Его внутренняя структура повторя-

ет конструкцию Списка товаров и технологий двойного назначения в рамках Вассенаарских договоренностей. Каждый раздел содержит набор критериев и параметров, определяющих, подлежит ли конкретный элемент экспортному контролю.

К сожалению, остается открытым вопрос о том, как действовать в случае внесения изменений в приложение I, какими именно нормами необходимо руководствоваться экспортеру, если в период действия полученного им разрешения на экспорт товаров меняются правила, применимые к соответствующим видам товаров. Изменения в перечне товаров двойного назначения, приведенном в приложении I, можно рассматривать как существенное изменение обстоятельств выдачи разрешения, что дает государству-члену право приостановить экспорт¹⁶. Однако после такой приостановки последуют лишь консультации с другими государствами-членами, и при наличии возражений с их стороны решение вопроса о разрешении экспорта останется за государством¹⁷, а вот чем оно будет руководствоваться, остается неясным.

Перечень продукции двойного назначения, приведенный в приложении I, является открытым и может быть расширен государствами в случаях, предусмотренных Регламентом.

Распространение положений Регламента об экспорте товаров двойного назначения на экспорт объектов, не перечисленных в приложении I, возможно в двух основных случаях:

- 1) экспортируемые объекты могут иметь связь с вооружениями;
- 2) экспорт объектов может влиять на общественную безопасность или отдельные аспекты защиты прав человека.

При наличии связи, реальной или потенциальной, товаров двойного назначения, отсутствующих в приложении I к Регламенту об экспорте товаров двойного назначения, с вооружениями об этом должны быть уведомлены

¹² П. 16 преамбулы Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

¹³ United Nations Security Council. Resolution 1540 Adopted by the Security Council at its 4956th Meeting, on 28 April 2004, S/RES/1541 (2004).

¹⁴ Ст. 3(1) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

¹⁵ Общие замечания к приложению I: Commission Delegated Regulation (EU) 2019/2199 of 17 October 2019 amending Council Regulation (EC) No 428/2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items // OJ L 338. 30.12.2019. P. 1.

¹⁶ Ст. 16(1) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

¹⁷ В отсутствие возражений товары должны быть выпущены (ст. 16(4) Регламента об экспорте товаров двойного назначения).

потенциальные экспортеры. Тогда до осуществления экспорта они должны обратиться в компетентные органы государства-члена, которые примут решение о необходимости получения разрешения на экспорт¹⁸.

В данном случае возможны три базовых варианта связи продукции двойного назначения с вооружениями.

Во-первых, разрешение на вывоз не предусмотренной приложением I продукции может потребоваться, если компетентные органы государства учреждения экспортера уведомляют его о том, что экспортируемые им товары предназначены или могут быть предназначены полностью или частично для использования, связанного с разработкой, производством, хранением, использованием, технической поддержкой, эксплуатацией, обнаружением, идентификацией или распространением химического, биологического или ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств или разработкой, производством, обслуживанием или хранением средств доставки такого оружия¹⁹. Национальное законодательство может распространить сходные требования и на брокерскую деятельность²⁰. Кроме того, национальное право может предусматривать необходимость получения разрешения, если у самого экспортера или брокера есть основания подозревать, что экспортируемые им товары могут быть использованы подобным образом²¹.

Во-вторых, разрешение может потребоваться, если в отношении страны назначения ЕС, ОБСЕ или Советом безопасности ООН введено эмбарго на поставку оружия, при условии что экспортер уведомлен о рисках использования поставляемых им товаров в военных целях. Под военными целями в этом случае понимается включение таких товаров в состав вооружений, использование производственного, испытательного или аналитического оборудования и его компонентов для разработки, производства или технического обслуживания вооружений, использование любых незавершенных производством изделий в целях промышленного производства вооружений²². Национальное законодательство может распространить сходные требования и на брокерскую деятельность²³.

В-третьих, разрешение может быть необходимо, если экспортер уведомлен компетентными органами государства учреждения о том, что экспортируемые им товары предназначены или могут быть предназначены для использования в качестве частей и компонентов вооружений, незаконно вывезенных с территории соответствующего государства-члена²⁴.

Особенности функционирования внутреннего рынка ЕС обусловили и появление требования о том, что государства-члены, распространяющие действие Регламента на продукцию двойного назначения, не включенную в приложение I, должны, если это уместно, уведо-

¹⁸ Ст. 4(4) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

¹⁹ Ст. 4(1) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

²⁰ Ст. 5(2) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

²¹ Ст. 4(5) и ст. 5(3) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

На данный момент правом ввести данные обязанности в отношении экспортеров воспользовались Бельгия (в Фламандском и Валлонском регионах), Ирландия, Люксембург, Венгрия, Австрия и Финляндия. В отношении брокеров такие нормы введены в Болгарии, Чехии, Эстонии, Ирландии, Греции, Испании, Хорватии, Италии, Латвии, Люксембурге, Венгрии, Нидерландах, Австрии, Румынии, Финляндии (см.: п. 1 и 3 Информации о мерах, принятых государствами-членами в соответствии со статьями 4, 5, 6, 8, 9, 10, 17 и 22 Регламента об экспорте товаров двойного назначения = Council Regulation (EC) No 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items: Information on measures adopted by Member States in conformity with Articles 22 (2020/C 16/04) PUB/2019/47 // OJ C 16. 17.01.2020. P. 4. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6ec74aa1-38fc-11ea-ba6e-01aa75ed71a1/language-en/format-HTML/source-118456334> (дата обращения: 30.08.2020)).

²² Ст. 4(2) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

²³ Ст. 5(2) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

Этим правом воспользовались Болгария, Чехия, Эстония, Ирландия, Греция, Испания, Хорватия, Италия, Латвия, Люксембург, Венгрия, Нидерланды, Австрия, Румыния, Финляндия (см.: п. 2 Информации о мерах, принятых государствами-членами в соответствии со статьями 4, 5, 6, 8, 9, 10, 17 и 22 Регламента об экспорте товаров двойного назначения).

²⁴ Ст. 4(3) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

мить другие государства-члены и Европейскую комиссию о таком решении и его мотивах, а остальные государства-члены должны рассмотреть такие сообщения и уведомить свои таможенные и иные заинтересованные органы²⁵.

Если есть вероятность влияния товаров двойного назначения, не перечисленных в приложении I к Регламенту, на общественную безопасность или вопросы защиты прав человека, у государства есть выбор между двумя альтернативными вариантами: полностью запретить их экспорт или подчинить его требованию получения предварительного разрешения. О принятом решении и мотивах его принятия, равно как и о последующих изменениях такого решения, должна быть уведомлена Комиссия, которая публикует соответствующую информацию в Официальном журнале ЕС²⁶.

Регламент об экспорте товаров двойного назначения выделяет несколько видов разрешений. Их можно разделить на 2 группы:

1. Разрешения, выдаваемые на уровне ЕС (к этой группе относится только один вид — генеральное разрешение Союза на экспорт).

2. Разрешения, выдаваемые государствами-членами:

- a) национальное генеральное экспортное разрешение;
- b) глобальное экспортное разрешение;
- c) индивидуальное экспортное разрешение.

Генеральное разрешение Союза на экспорт, как и генеральная лицензия на передачу вооружений, предусмотренная Директивой об оружии²⁷, представляет собой общее разрешение всем экспортерам, соответствующим уста-

новленным Регламентом об экспорте товаров двойного назначения условиям, осуществлять экспорт в определенные страны²⁸. Но в отличие от генеральных лицензий по Директиве об оружии, генеральные разрешения Союза на экспорт предоставляются, как следует из названия, непосредственно Европейским Союзом и применяются единообразно на всей его территории, в то время как генеральные лицензии предусматриваются в национальном законодательстве и могут отличаться по сфере применения от аналогичных лицензий, выданных в других государствах-членах. Однако их установление на уровне ЕС не полностью исключает применение национального права: власти каждой страны устанавливают собственные механизмы проверки правильности использования этих разрешений.

Генеральные разрешения Союза на экспорт применяются в случаях, когда риски незаконного или ненадлежащего использования продукции двойного назначения минимальны. Низкие риски могут быть обусловлены как категориями товаров, так и «благонадежностью» страны назначения²⁹. Эти разрешения упрощают экспортные операции, устраняя необходимость подавать заявки на индивидуальные или глобальные разрешения, что часто требует значительных усилий.

Остальные виды разрешений выдаются государствами-членами, в которых учрежден экспортер³⁰. Система таких разрешений сходна с лицензиями, выдаваемыми на перемещение вооружений внутри Союза в рамках Директивы об оружии: разрешения могут быть индивиду-

²⁵ Ст. 4(6) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

²⁶ Ст. 8 Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

Требования о получении предварительного разрешения и возможность запрета экспорта по данным основаниям установлены законодательством Болгарии, Чехии, Германии, Эстонии, Ирландии, Франции, Кипра, Латвии, Люксембурга, Нидерландов, Австрии, Румынии (см.: п. 6 Информации о мерах, принятых государствами-членами в соответствии со статьями 4, 5, 6, 8, 9, 10, 17 и 22 Регламента об экспорте товаров двойного назначения).

²⁷ Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community // OJ L 146. 10.06.2009. P. 1.

²⁸ Ст. 2(9) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

²⁹ Каждое из приложений к Регламенту об экспорте товаров двойного назначения, устанавливающее правила действия разрешений Союза на экспорт, содержит перечень стран, в отношении которых такое разрешение действует. При изменении обстановки Комиссия в рамках делегированного правотворчества вправе издавать регламенты, изменяющие такие перечни стран (ст. 9(1)(3) Регламента об экспорте товаров двойного назначения).

³⁰ Информация об органах, уполномоченных выдавать разрешения на экспорт продукции двойного назначения, а также имеющих право запрещать транзит продукции двойного назначения, передается Комиссии, которая публикует ее в Официальном журнале (ст. 9(6) Регламента об экспорте товаров

альными, глобальными и генеральными, все они признаются на всей территории ЕС³¹.

Национальные генеральные экспортные разрешения представляют собой общее разрешение государства-члена всем экспортерам, зарегистрированным или проживающим на его территории, осуществлять экспорт продукции двойного назначения, если такие экспортеры отвечают требованиям Регламента об экспорте товаров двойного назначения и дополняющего его национального законодательства³².

Ограничения на выдачу таких разрешений также установлены Регламентом об экспорте товаров двойного назначения³³:

1. Предметные. Такие лицензии не могут распространяться на продукцию двойного назначения, указанную в приложении II к Регламенту об экспорте товаров двойного назначения.

2. Обусловленные обстановкой в стране назначения. Лицензии не выдаются, когда есть риск использования экспортируемых товаров двойного назначения для целей разработки, производства, хранения, использования, технической поддержки, эксплуатации, обнаружения, идентификации или распространения химического, биологического или ядерного оружия или их средств доставки, равно как и для использования в качестве частей и компонентов вооружений, незаконно вывезенных с территории соответствующего государства-члена. Кроме того, национальные генеральные разрешения не выдаются на экспорт продукции двойного назначения в страны, в отношении которых ЕС, ОБСЕ или Советом безопасности ООН введено эмбарго на поставку оружия.

Как мы видим, по своей правовой природе национальные генеральные экспортные разрешения аналогичны генеральным разрешениям ЕС, но охватывают иной перечень продукции и стран, в которые ее можно экспортировать, и распространяются только на экспортеров, за-

регистрированных или проживающих в стране, устанавливающей такое генеральное разрешение.

К сожалению, данная форма осталась очень непопулярной. На начало 2020 г. только в 8 странах действуют такие разрешения³⁴. Основными же формами национальных разрешений являются глобальные и индивидуальные экспортные разрешения.

Глобальные экспортные разрешения выдаются конкретному экспортеру на экспорт определенного типа или категории продукции двойного назначения одному или нескольким конечным получателям в одной или нескольких третьих странах, указанных в разрешении³⁵.

Индивидуальные экспортные разрешения выдаются на конкретные экспортные операции отдельным экспортерам в отношении одного получателя в третьей стране³⁶.

Брокерские разрешения менее подробно урегулированы правом Союза. Регламент об экспорте товаров двойного назначения предусматривает, что, как и экспортные лицензии, они должны выдаваться государством учреждения брокера и признаваться остальными государствами — членами ЕС. Разрешения выдаются на операции с установленным количеством продукции определенного вида, перемещаемой между двумя и более государствами.

Для получения обоих видов экспортных разрешений экспортеры должны предоставить компетентным органам государства-члена информацию о конечном получателе, стране назначения и конечном использовании экспортируемых товаров двойного назначения, а при необходимости еще и заявление о конечном использовании³⁷. Брокеры, помимо данной информации, предоставляют еще и сведения о месте нахождения продукции в третьей стране происхождения, описание продукции и ее

двойного назначения). Аналогичная обязанность существует и в отношении уведомления об органах, ответственных за разрешение брокерских операций (ст. 10(4) Регламента об экспорте товаров двойного назначения).

³¹ Ст. 9(2) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

³² Ст. 9(4) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

³³ Ст. 9(4) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

³⁴ В Германии, Греции, Франции, Хорватии (но ни разу не использовались), Италии, Нидерландах, Австрии и Финляндии (см.: п. 7 Информации о мерах, принятых государствами-членами в соответствии со статьями 4, 5, 6, 8, 9, 10, 17 и 22 Регламента об экспорте товаров двойного назначения).

³⁵ Ст. 2(10) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

³⁶ Ст. 2(8) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

³⁷ Ст. 9(2) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

количества, а также сведения о лицах, участвующих в сделке³⁸.

Порядок и сроки получения разрешений как на экспорт, так и на брокерские операции определяются национальным правом³⁹. В ЕС нет единого подхода к административным процедурам в этой сфере — ни в части регистрации в качестве экспортера, ни в части отчетности об использовании разрешений. Союз предпринимает осторожные попытки внедрить общеевропейские подходы, но пока только в отдельных сферах и в рамках рекомендаций. Так, например, некоторые государства-члены требуют от своих экспортеров для получения права экспортировать товары двойного назначения внедрить программы внутреннего комплаенса, чем воспользовался Союз, предложив рекомендации по содержанию и реализации таких программ⁴⁰.

Глобальные, индивидуальные экспортные разрешения и разрешения на брокерские операции выдаются в письменной форме или в виде электронного документа⁴¹, форма разрешения приведена в приложениях IIIa и IIIb к Регламенту об экспорте товаров двойного назначения⁴².

Несмотря на то что выдача экспортных разрешений осталась в компетенции отдельных государств, в ряде случаев она должна предвзято межгосударственными консультациями.

Во-первых, это касается индивидуальных разрешений на экспорт продукции двойного назначения в случаях, когда такая продукция находится или будет находиться на территории других государств — членов ЕС, отличных от того, в котором подано заявление о выдаче экспортного разрешения, при соблюдении одного из следующих условий:

- 1) страна назначения не входит в перечень стран, приведенных в приложении IIa;

- 2) вне зависимости от страны назначения, когда продукция двойного назначения входит в перечень, приведенный в приложении IV.

В этих случаях компетентные органы государства-члена, получившие соответствующее заявление о выдаче разрешения, должны направить запрос в другие заинтересованные государства-члены с предоставлением необходимой информации. Компетентные органы заинтересованных государств-членов в течение 10 рабочих дней⁴³ обязаны уведомить о своих возражениях относительно выдачи данного разрешения, которые должны быть учтены органами государства, получившими запрос о выдаче экспортного разрешения. Отсутствие ответов в указанный срок рассматривается как отсутствие возражений⁴⁴.

Во-вторых, государство-член может потребовать от другого государства-члена отказа в выдаче экспортного разрешения или его аннулирования, приостановки действия или отзыва, если экспортная операция угрожает существенным интересам безопасности. При получении такого требования государство-член должно организовать переговоры с направившим требование государством. Их продолжительность не должна превышать 10 рабочих дней. Если все же государством-членом будет принято решение о выдаче экспортного разрешения или сохранении в силе ранее выданного разрешения, об этом должны быть уведомлены государства — члены ЕС и Комиссия⁴⁵.

Избранный европейским законодателем механизм вызывает ряд вопросов. Во-первых, неясно, связаны ли друг с другом ситуации, описанные в § 1 и 2 ст. 11 Регламента об экспорте товаров двойного назначения, т.е. должны ли быть возражения заинтересованных государств-членов, о которых говорится в ст. 11(1), связаны только с упомянутыми в ст. 11(2) сооб-

³⁸ Ст. 10(2) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

³⁹ Ст. 9(3), 10(3) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

⁴⁰ Commission Recommendation (EU) 2019/1318 of 30 July 2019 on internal compliance programmes for dual-use trade controls under Council Regulation (EC) No 428/2009 // OJ L 205. 05.08.2019. P. 15.

⁴¹ В ЕС вопросам электронных документов посвящен Регламент 910/2014 (Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC // OJ L 257. 28.08.2014. P. 73.) Интересно отметить, что он предусматривает возможность заверения электронного документа не только электронно-цифровой подписью, но и электронной печатью или электронным штампом.

⁴² Ст. 14 Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

⁴³ По запросу государства срок может быть продлен до 30 рабочих дней.

⁴⁴ Ст. 11(1) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

⁴⁵ Ст. 11(2) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

ражениями национальной безопасности или при наличии потенциального ущерба национальной безопасности неважно, где находится продукция двойного назначения, и такое заявление можно сделать всегда? Или в случае, когда затронуты вопросы национальной безопасности, государство вправе требовать отказа в выдаче разрешения, а в остальных случаях просто уведомлять о своих возражениях? Подтверждений непосредственной связи параграфов 1 и 2 ст. 11 Регламента об экспорте товаров двойного назначения нет. Но тогда остается открытым вопрос о последствиях консультаций в рамках ст. 11(1). В статье 11(2) прямо указано, что переговоры не влекут за собой каких-либо юридических обязательств для государств, но в ст. 11(1) такого уточнения нет. Полагаем, что они тоже носят скорее информационный характер⁴⁶, т.к. использованные конструкции не предполагают возможности прибегнуть к существующим в рамках ЕС механизмам принуждения. Но предпочтительно, чтобы ответ был сформулирован во вторичном праве ЕС или судебной практике.

В-третьих, до выдачи разрешения государства-члены должны проанализировать действующие отказы в выдаче разрешения на экспорт или в согласовании брокерской операции, выданные другими государствами в отношении сходных сделок⁴⁷. В этом случае государства-члены также проводят консультации, прежде чем выдать разрешение⁴⁸.

Как бы то ни было, вопрос, выдавать или не выдавать разрешение на экспорт или брокерские операции с продукцией двойного назначения, остается за государством-членом, где учрежден или проживает экспортер или брокер, оно же несет ответственность за принятие таких решений⁴⁹. Право Союза лишь предусматривает ряд факторов, которые государство-член должно принимать во внимание при рассмотрении заявления о выдаче разрешения:

- 1) обязательства, принятые вследствие участия в соответствующих соглашениях о нераспространении и об экспортном контроле или участия в режимах нераспространения и контроля;
- 2) обязательства, вытекающие вследствие введения Европейским Союзом, ОБСЕ или Советом безопасности ООН санкций;
- 3) соображения национальной внешней политики и политики безопасности, включая те, которые охватываются Общей позицией об экспорте оружия;
- 4) соображения, связанные с целью конечного использования и рисками передачи ненадлежащим лицам.

В случае с глобальными разрешениями необходимо также принимать во внимание применение экспортером пропорциональных и достаточных средств и процедур для обеспечения соответствия положениям и целям Регламента и национальных условий предоставления разрешения⁵⁰.

Данный перечень также можно дополнить рассмотренной выше обязанностью анализировать выданные другими государствами-членами отказы в согласовании экспорта продукции двойного назначения.

Наряду с правом выдавать экспортные разрешения и разрешения на брокерские операции, Регламент об экспорте товаров двойного назначения предусматривает и право государств-членов аннулировать выданные разрешения, приостанавливать их действие или отзываться. Эти вопросы также находятся в компетенции государств-членов, Регламент об экспорте товаров двойного назначения устанавливает лишь обязанность информировать другие государства-члены и Европейскую комиссию о таких действиях⁵¹, а также предусматривает срок действия таких отказов или решений об отзыве лицензии — три года, по истечении которого соответствующее решение может быть

⁴⁶ В пользу этого соображения говорит и тот факт, что при перечислении в ст. 12 круга соображений, которые обязаны принимать во внимание государства-члены при выдаче экспортных разрешений, возращения других государств-членов европейский законодатель не упоминает.

⁴⁷ При определении сходства можно ориентироваться на предмет сделки, параметры и технические характеристики продукции, стороны сделки и т.п.

⁴⁸ Ст. 13(5) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

⁴⁹ П. 5 преамбулы Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

⁵⁰ Ст. 12 Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

⁵¹ Ст. 13(1) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

В случае приостановки необходимо передать еще и информацию об окончательном решении по итогам приостановки.

отменено, изменено или продлено, о чем тоже извещаются Комиссия и государства-члены⁵². Аналогичные обязанности по уведомлению устанавливаются в случае запрета транзита продукции двойного назначения.

Необходимость проводить консультации по вопросам экспорта продукции двойного назначения уже неоднократно упоминалась. Но для обеспечения возможности осуществлять информационный обмен, взаимодействовать в рамках консультаций и т.п. следует предусмотреть обязанность государств вести учет одних и тех же видов информации.

Сами государства-члены ведут учет выданных разрешений. Реестры и документацию об экспортных операциях с продукцией двойного назначения, в том числе сведения о такой продукции и ее количестве, сведения об экспортере и о получателе, конечном использовании и данные конечного пользователя, должны хранить экспортеры⁵³. Сходная обязанность возложена и на брокеров⁵⁴. Такие сведения должны храниться ими в течение минимум трех лет с момента окончания календарного года, в котором был осуществлен экспорт или оказаны брокерские услуги⁵⁵. Соответствующие сведения должны быть предоставлены по запросу компетентных органов государства-члена, в котором проживает или зарегистрирован экспортер или брокер⁵⁶. Для этого государства-члены должны наделить свои органы, уполномоченные на осуществление контроля, соответствующими функциями⁵⁷.

Обладающие необходимой информацией компетентные органы, в свою очередь, должны обмениваться ею с уполномоченными органами других государств-членов, в частности устанавливая прямое сотрудничество и обмен информацией друг с другом, в том числе информацией о вынесенных отказах в выдаче разрешений на экспорт и информацией о вызывающих подозрение конечных пользователей и об

иных лицах, участвующих в поставке продукции двойного назначения⁵⁸. Помимо прочего, можно использовать механизмы, предусмотренные Регламентом Совета (ЕС) от 13.03.1997 о взаимной помощи между административными органами государств-членов и сотрудничестве между ними и Комиссией для обеспечения надлежащего применения таможенного законодательства и законодательства в сфере сельского хозяйства⁵⁹.

Европейская комиссия совместно с Группой по координации экспорта продукции двойного назначения должна создать безопасную и зашифрованную систему для обмена информацией между государствами — членами ЕС и при необходимости Европейской комиссией. Группа по координации экспорта продукции двойного назначения представляет собой своеобразный форум для консультаций по целому ряду вопросов, связанных с применением Регламента об экспорте товаров двойного назначения. Именно в рамках группы осуществляется обмен информацией по вопросам экспортного контроля, проводятся обсуждения модернизации систем экспортного контроля, проводятся обобщения национальных практик, вырабатываются новые подходы и методы.

Создаваемые на уровне ЕС системы информационного взаимодействия дополняют те, которые действуют в рамках соответствующих режимов нераспространения и экспортного контроля. Это особенно важно ввиду того, что право Союза фактически внедряет требования, выработанные в рамках таких режимов, в право ЕС, но не все государства — члены ЕС, как было отмечено в ходе анализа правового регулирования экспорта вооружений, участвуют во всех объединениях. Системы информационного обмена ЕС устраняют данную проблему, обеспечивая государства — члены ЕС, даже не участвующие в соответствующих системах и режимах, объемом информации, доступным для их членов.

⁵² Ст. 13(2) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

⁵³ Ст. 20(1) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

⁵⁴ Ст. 20(1) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

⁵⁵ Ст. 20(2) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

⁵⁶ Ст. 20(3) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

⁵⁷ Ст. 21 Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

⁵⁸ Ст. 19(1)(2) Регламента об экспорте товаров двойного назначения.

⁵⁹ Council Regulation (EC) No 515/97 of 13 March 1997 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters // OJ L 82. 22.03.1997. P. 1.

Выводы

Регламент об экспорте товаров двойного назначения является логичным дополнением и продолжением актов Союза, регламентирующих торговлю вооружениями с третьими странами, преследует те же цели, что и такие акты. По сути, Регламент об экспорте товаров двойного назначения имплементирует международно-правовые обязательства государств-членов, принятые ими в рамках многосторонних режимов контроля и нераспространения, в право Союза.

Несмотря на то что общая торговая политика входит в категорию исключительной компетенции ЕС, а регламент как форма правовых актов обладает прямым действием, рассматриваемый регламент хотя и содержит наиболее близкие к унифицированному режиму экспортного контроля положения⁶⁰, но все же предоставляет достаточно большую свободу государствам-членам.

Европейская комиссия при описании сути правового регулирования экспорта товаров двойного назначения⁶¹ даже ссылается на принцип субсидиарности, обязывающий Союз действовать только тогда и в такой степени, когда цели предполагаемого действия не могут достаточным образом быть достигнуты государствами-членами. Такая отсылка, с одной стороны, вызывает удивление, поскольку принцип субсидиарности применяется в рамках совместной компетенции ЕС⁶², в то время как общая торговая политика ЕС относится к исключительной⁶³, т.е. государства-члены вправе действовать лишь тогда, когда Союз их прямо на то уполномочил⁶⁴. С другой стороны, она отражает исторически сложившееся осторожное отношение институтов ко всему, что связано с обороной и национальной безопасностью государств-членов.

Несмотря на перемещение регулирования торговли продукцией двойного назначения в сферу общей торговой политики, сохранилась

связь с Общей внешней политикой и политикой безопасности, что, в частности, выражается, в предоставлении значительной степени свободы государствам-членам в развитии собственного регулирования. Фактически речь идет о добровольном ограничении полномочий в рамках значимого для национальной безопасности направления правового регулирования, несмотря на то, что в целом оно относится к исключительной компетенции ЕС.

Таким образом, сама модель регулирования во многом совпадает с той, которая применяется в отношении передачи и экспорта вооружений, а также оборота в государствах — членах ЕС оружия для гражданского использования, отнесенных к совместной компетенции: Союз определяет только общие рамки, оставляя на усмотрение государств-членов принятие конкретных мер, направленных на продвижение общесоюзного подхода. Именно государства-члены должны установить надлежащую систему контроля в отношении операций с продукцией двойного назначения, совершаемых их гражданами и юридическими лицами⁶⁵. С одной стороны, это позволяет органам власти государств, благодаря их близости к хозяйствующим субъектам, в большей степени учитывать особенности национального рынка. С другой стороны, такая система ведет к расхождениям в практиках применения по идее единых для всего Союза мер.

Режимы экспортного контроля в сфере вооружений и продукции двойного назначения за некоторыми исключениями не содержат существенных отличий. Обе системы устанавливают перечень объектов, передача которых подлежит контролю со стороны государств-членов, и перечень критериев, определяющих допустимость экспорта, обе предусматривают обязанность получения разрешения на экспорт и сходные механизмы межгосударственных консультаций.

Все это позволяет сделать вывод о том, что, даже получив правовые основания осущест-

⁶⁰ *Chapman B.* Export Controls: A Contemporary History. University Press of America, Inc., 2015.

⁶¹ Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Report on the EU Export Control Policy Review Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council setting up a Union regime for the control of exports, transfer, brokering, technical assistance and transit of dual-use items (Recast). Brussels, 28.09.2016. SWD(2016) 315 final. P. 21.

⁶² Ст. 5(3) Договора о Европейском Союзе.

⁶³ Ст. 3(1)(e) ДФЕС.

⁶⁴ Ст. 2(1) ДФЕС.

⁶⁵ *Non-Proliferation Export Controls: Origins, Challenges and Proposals for Strengthening* / ed. by D. Joyner. Routledge, Ashgate, UK, 2015.

влять самостоятельное и исключительное регулирование вопросов экспорта продукции двойного назначения, Союз столкнулся с неготовностью государств-членов принять такие ограничения и был вынужден остановиться на координации деятельности государств-членов, оставляя за ними значительную степень самостоятельности.

Тем не менее, по мнению Комиссии, созданная в рамках Регламента об экспорте товаров двойного назначения система в целом надежна и обеспечивает надежную правовую и институциональную основу для выполнения ЕС своих международных обязательств; общественные консультации показали, что заинтересованные стороны в основном согласны с тем, что она значительно снижает способность государств к распространению запрещенных технологий путем закупок товаров двойного назначения у европейских поставщиков, правда, отмечают они это наравне с жалобами на чрезмерную административную и финансовую нагрузку⁶⁶.

К сожалению, в рамках Евразийского экономического союза даже такого регулирования на данный момент не создано. Во всех его странах действуют специальные правила, регламентирующие оборот продукции двойного назначения, но, к сожалению, все эти правила разные, отличаются даже списки товаров, относящихся к продукции двойного назначения. С учетом особого характера такой продукции и ее потенциального влияния на национальную безопасность подобные различия в национальном законодательстве легко могут подпадать под изъятия из свободного передвижения товаров, установленные ст. 29 Договора о ЕАЭС.

Все это не дает возможности говорить даже о формировании общего внутреннего рынка продукции двойного назначения, не говоря уже о единых правилах экспорта такой продукции.

Полагаем, что для устранения таких проблем можно использовать опыт ЕС. Правовые предпосылки для этого есть: ст. 114 Договора о ЕАЭС допускает возможность заключения государствами-членами международных договоров, не противоречащих целям и принципам Договора о ЕАЭС, что допускает возможность создания как единых правил оборота продукции двойного назначения между государствами-членами⁶⁷, так и разработки общих требований к экспорту продукции двойного назначения, тем более что общие для государств — членов ЕАЭС требования о лицензировании в целом предусмотрены в приложении «Правила выдачи лицензий и разрешений на экспорт и(или) импорт товаров» к Протоколу о мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран. В силу этого полагаем, что государствам — членам ЕАЭС было бы целесообразно под руководством Евразийской комиссии провести работу по разработке международного договора, регламентирующего трансграничный оборот продукции двойного назначения внутри ЕАЭС и в рамках ее экспорта в третьи страны.

При этом следует учитывать, что европейское законодательство также не является идеальным, на достаточно многочисленные недостатки регулирования рассмотренных вопросов в ЕС указывалось в настоящей работе, соответственно, при разработке соответствующих актов в рамках международных организаций с участием Российской Федерации следует учесть и устранить такие недостатки. Тем не менее существующая в Европейском Союзе модель доказала свою жизнеспособность и может быть хорошим примером для евразийской региональной интеграции в плане формирования комплексного регулирования вопросов торговли товарами, оказывающими существенное влияние на национальную безопасность.

⁶⁶ Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Report on the EU Export Control Policy Review Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council setting up a Union regime for the control of exports, transfer, brokering, technical assistance and transit of dual-use items (Recast). Brussels, 28.09.2016. SWD(2016) 315 final. P. 7.

⁶⁷ При наличии сомнений в безопасности полного открытия рынка можно использовать механизм, предложенный Регламентом об экспорте товаров двойного назначения, позволяющий применять к перемещению продукции двойного назначения те же правила, что установлены для экспорта такой продукции за пределы ЕС.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Chapman B.* Export Controls: A Contemporary History. — University Press of America, Inc., 2015.
2. Non-Proliferation Export Controls: Origins, Challenges and Proposals for Strengthening / ed. by D. Joyner. — Routledge, Ashgate, UK, 2015.

Материал поступил в редакцию 4 сентября 2020 г.

REFERENCES

1. Chapman B. Export Controls: A Contemporary History. University Press of America; 2015.
2. Joyner D., editor. Non-Proliferation Export Controls: Origins, Challenges and Proposals for Strengthening. Routledge: Ashgate, UK; 2015.